



Brussel, 13.5.2015
COM(2015) 245 final

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in het Verenigd Koninkrijk te verhelpen

{SWD(2015) 112 final}

Aanbeveling voor een

AANBEVELING VAN DE RAAD

om het buitensporige overheidstekort in het Verenigd Koninkrijk te verhelpen

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 126, lid 7,

Gezien de aanbeveling van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Overeenkomstig artikel 126 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dienen de lidstaten buitensporige overheidstekorten te vermijden.
- (2) Overeenkomstig punt 4 van Protocol nr. 15 betreffende enkele bepalingen met betrekking tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland is de verplichting uit hoofde van artikel 126, lid 1, VWEU om buitensporige overheidstekorten te vermijden, niet van toepassing op het Verenigd Koninkrijk, tenzij het land de euro invoert. Punt 5 van het protocol stelt evenwel dat het Verenigd Koninkrijk ernaar moet streven een buitensporig overheidstekort te voorkomen.
- (3) Het stabiliteits- en groeipact is gebaseerd op de doelstelling van deugdelijke openbare financiën als middel om de voorwaarden voor prijsstabiliteit en voor een tot werkgelegenheidsschepping leidende sterke duurzame groei te verbeteren.
- (4) De Raad heeft op 8 juli 2008 overeenkomstig artikel 104, lid 6, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap (VEG) besloten dat er in het Verenigd Koninkrijk een buitensporig tekort bestond en overeenkomstig artikel 104, lid 7, VEG en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad van 7 juli 1997 over de bespoediging en verduidelijking van de tenuitvoerlegging van de procedure bij buitensporige tekorten aanbevelingen gedaan om het buitensporige tekort uiterlijk in het begrotingsjaar 2009-2010 te corrigeren^{1,2}.
- (5) In overeenstemming met de bepalingen van artikel 104, lid 8, VEG heeft de Raad op 27 april 2009 vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk geen gevolg had gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 8 juli 2008. Op 2 december 2009 heeft de Raad op grond van artikel 126, lid 7, VWEU herziene aanbevelingen vastgesteld, waarin wordt aanbevolen dat het Verenigd Koninkrijk uiterlijk in 2014-2015 een einde diende te maken aan de buitensporigtekortsituatie. Op 6 juli 2010 heeft de Commissie vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk op basis van de voorjaarsprognoses 2010 van de Commissie effectief gevolg had gegeven aan de aanbeveling van de Raad van

¹ PB L 209 van 2.8.1997, blz. 6.

² Alle documenten betreffende de buitensporigtekortprocedure van het Verenigd Koninkrijk zijn te vinden op:

http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/deficit/countries/uk_en.htm.

2 december 2009. Zij achtte daarom op dat moment geen verdere stap in de buitensporigtekortprocedure noodzakelijk.

- (6) Op [X juni 2015] heeft de Raad in overeenstemming met artikel 126, lid 8, VWEU vastgesteld dat het Verenigd Koninkrijk in de periode 2010-2011 tot en met 2014-2015 geen effectief gevolg heeft gegeven aan de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009.
- (7) Overeenkomstig artikel 126, lid 7, VWEU en artikel 3 van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad moet de Raad aanbevelingen richten tot de betrokken lidstaat opdat deze binnen een bepaalde termijn een einde maakt aan de buitensporigtekortsituatie. In de aanbeveling moet een termijn van ten hoogste zes maanden worden bepaald waarbinnen de betrokken lidstaat effectieve maatregelen moet treffen om het buitensporige tekort te corrigeren. Voorts dient de Raad in een aanbeveling om een buitensporig tekort te corrigeren, de betrokken lidstaat te verzoeken om jaarlijkse begrotingsdoelstellingen te realiseren die op grond van de aanbeveling ten grondslag liggende prognoses stroken met een benchmark die overeenstemt met een minimale jaarlijkse verbetering van ten minste 0,5 % van het bbp van het structurele saldo, d.w.z. het conjunctuurgezuiverde begrotingssaldo, ongerekend eenmalige en andere tijdelijke maatregelen.
- (8) Volgens de geactualiseerde voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie³ zal het reële bbp in 2015-2016 met 2,4 % en in 2016-2017 met 2,1 % toenemen, na een groei van 2,8% in 2014-2015⁴. De voornaamste groeibijdrage vloeit in beide jaren voort uit de binnenlandse vraag. Naar verwachting trekt de particuliere consumptie tijdens de prognoseperiode geleidelijk aan, doordat de nominale lonen sneller stijgen en de inflatie laag blijft. De inflatie is sterk gedaald, van een piek van 5,2 % in september 2011 tot 0,1 % in het eerste kwartaal van 2015. Naar verwachting stijgt de inflatie tot 1,1 % in het laatste kwartaal van 2015, waarbij de raming op jaarbasis 0,4 %, bedraagt, en zal de stijging doorzetten tot 1,6 % in 2016. Volgens de prognoses zullen de investeringen ten opzichte van 2014 enigszins dalen, maar blijven deze relatief hoog door de gunstige kredietvoorwaarden, gezonde bedrijfswinsten en een sterke vraag. Verwacht wordt dat de bijdrage van de externe sector aan de groei negatief blijft, maar in mindere mate, aangezien de vooruitzichten voor de eurozone (de grootste handelspartner van het Verenigd Koninkrijk) verbeteren. De werkgelegenheid laat een gunstige ontwikkeling zien en het werkloosheidspercentage daalt volgens de prognoses tot 5,4 % in 2015 en vervolgens tot 5,3 % in 2016.
- (9) Het overheidstekort, dat in 2009-2010 een hoogtepunt van 10,9 % van het bbp bereikte, is in 2014-2015 gedaald tot 5,2 % van het bbp. Het structurele saldo is in dezelfde periode teruggedrongen van 8,0 % tot 4,7 % van het bbp. De gemiddelde jaarlijkse verbetering van de structurele inspanning bedroeg in de periode 2010-2011 tot en met 2014-2015 0,7 %. Wanneer rekening wordt gehouden met het effect van herzieningen van de potentiële productiegroei die hebben plaatsgevonden tussen de huidige prognoses en de prognoses waarop de aanbevelingen van de Raad van 2 december 2009 waren gebaseerd, en met het effect van ontwikkelingen van de ontvangsten in vergelijking met standaardelasticiteiten ten aanzien van de bbp-groei,

³ De bbp-groei voor het eerste kwartaal van 2015 is pas bekendgemaakt nadat de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie waren afgerond. De onderhavige beoordeling van de ondernomen effectieve maatregelen is daarom gebaseerd op geactualiseerde prognoses.

⁴ De gepubliceerde voorjaarsprognoses bevatten uitsluitend cijfers voor kalenderjaren. De waarden voor begrotingsjaren worden berekend aan de hand van het driemaandelijks profiel van de gepubliceerde prognoses.

wordt de gemiddelde jaarlijkse aangepaste structurele inspanning gedurende deze periode geraamd op 1,1 % van het bbp. Het leeuwendeel van de maatregelen in het kader van het consolidatieplan is in juni 2010 in de noodbegroting opgenomen; het betrof maatregelen ten belope van 2,5 % van het bbp gedurende de periode 2010-2011 tot en met 2014-2015. Iets meer dan van een kwart daarvan bestond uit belastingmaatregelen, de overige driekwart uit bezuinigingen. De resterende budgettaire consolidatie ten belope van ongeveer 1 % van het bbp is tot stand gebracht door middel van twee budgettaire aankondigingen die voorafgaand aan de begroting van juni 2010 hebben plaatsgevonden, alsmede door middel van de daaropvolgende begrotingen en najaarsverklaringen tot november 2014. Er hebben enkele verschuivingen tussen lopende uitgaven en kapitaaluitgaven plaatsgevonden en de consolidatieperiode is verlengd tot 2018-2019.

- (10) De bruto overheidsschuld is gestegen van 42,7 % van het bbp in 2007-2008 tot 88,4 % in 2014-2015 en lag daarmee vanaf 2009-2010 permanent hoger dan de in het Verdrag bepaalde referentiewaarde. De dynamiek die voortvloeit uit het primaire tekort en de interventies in de financiële sector, waarbij twee banken in wezen zijn generationaliseerd, heeft bijgedragen tot deze stijging van de schuld. Op basis van de voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie wordt verwacht dat de overheidsschuldquote licht zal blijven stijgen. Posten buiten de balanstelling die verband houden met de interventies in de financiële sector zouden echter een positief effect op de toekomstige ontwikkeling van de schuld kunnen hebben.
- (11) Aangezien het nominale tekort in 2014-2015 5,2 % van het bbp bedroeg, heeft het Verenigd Koninkrijk het buitensporig tekort niet gecorrigeerd binnen de in de aanbeveling van de Raad van 2 december 2009 vastgestelde termijn. Dit is te wijten aan het feit dat er te weinig maatregelen zijn getroffen en aan een aanzienlijk ongunstigere uitgangspositie voor de groei: de bbp-groei is in 2008-2009 met 1 procentpunt neerwaarts bijgesteld tot -2,3 %. Een herziene aanbeveling op grond van artikel 126, lid 7, VWEU voor het Verenigd Koninkrijk met een nieuwe termijn voor de correctie van het buitensporige tekort is gerechtvaardigd in overeenstemming met de regels van het stabiliteits- en groepact.
- (12) Tegen de achtergrond van onzekerheden betreffende economische en budgettaire ontwikkelingen moet de begrotingsdoelstelling die wordt aanbevolen voor het laatste jaar van de correctieperiode op een niveau licht onder de referentiewaarde van het Verdrag worden vastgesteld om een effectieve en blijvende correctie binnen de gevraagde termijn te waarborgen.
- (13) In de regel krijgt een lidstaat overeenkomstig Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad één jaar extra, maar dit zou teveel van het Verenigd Koninkrijk vergen: het nominale tekort zou met 2,2 % van het bbp moeten worden aangepast. Een dergelijke aanpassing in 2015-2016 zou een zeer negatieve invloed op de recentelijk aangetrokken stijging van de reële lonen hebben en daardoor de groei belemmeren. Bovendien zouden er binnen een zeer kort tijdsbestek aanvullende maatregelen moeten worden genomen. Afgaande op de bijgewerkte voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie zou een dergelijke aanpassing een zeer negatief effect op de economische groei sorteren. Het lijkt daarom passend om de termijn waarbinnen het Verenigd Koninkrijk een einde aan zijn buitensporig tekort dient te maken met twee jaar te verlengen.
- (14) Twee jaar extra voor de correctie van het buitensporige tekort zou tussentijdse nominale-tekortdoelstellingen van 4,1 % van het bbp in 2015-2016 en 2,7 % van het

bbp in 2016-2017 tot gevolg hebben. Op basis van deze streefcijfers is een verbetering van het structurele begrotingssaldo vereist van respectievelijk 0,5 % en 1,1 % van het bbp. Het basisscenario hiervoor zijn de bijgewerkte voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie, waarin eerder aangekondigde discretionaire maatregelen ten belope van 1,4 % van het bbp in 2015-2016 en 2016-2017 zijn opgenomen, waarvan ongeveer driekwart uit bezuinigingen bestaat. Dit aanpassingstraject voorziet in een toereikende veiligheidsmarge ten aanzien van de tekortbenchmark van 3 % van het bbp en is naar verwachting het minst nadelig voor de groei; bovendien kan zodoende de minimale vereiste jaarlijkse structurele verbetering van 0,5 % van het bbp worden aangehouden. Om deze doelstellingen te bereiken, moet het Verenigd Koninkrijk de aangekondigde maatregelen, tot en met de begroting 2015, volledig en tijdig uitvoeren, waarbij alle wijzigingen van de huidige plannen begrotingsneutraal moeten zijn; in dat geval zijn er behalve de reeds aangekondigde maatregelen geen verdere maatregelen nodig.

HEEFT DE VOLGENDE AANBEVELING VASTGESTELD:

- (1) Het Verenigd Koninkrijk zou uiterlijk in 2016-2017 een einde moeten maken aan de thans bestaande buitensporigtekortsituatie.
- (2) Het Verenigd Koninkrijk zou een nominale-tekortdoelstelling van 4,1 % van het bbp in 2015-2016 en van 2,7 % van het bbp in 2016-2017 moeten bereiken, wat neerkomt op een verbetering van het structurele saldo met 0,5 % van het bbp in 2015-2016 en 1,1 % van het bbp in 2016-2017, uitgaande van de bijgewerkte voorjaarsprognoses 2015 van de Commissie.
- (3) Om de aanbevolen structurele inspanning te verwezenlijken, zou het Verenigd Koninkrijk de in alle begrotingen en najaarsverklaringen vastgelegde consolidatiemaatregelen, tot en met de begroting 2015, moeten uitvoeren, waarbij alle wijzigingen ten opzichte van de huidige plannen begrotingsneutraal moeten zijn. Het Verenigd Koninkrijk zou de bezuinigingen in de volgende uitgaventoetsing nauwkeuriger moeten beschrijven. Deze zijn nodig om de correctie van het buitensporig tekort in 2016-2017 te bereiken.
- (4) Het Verenigd Koninkrijk zou de verlaging van het nominale tekort in 2015-2016 en 2016-17 moeten bespoedigen indien de economische, financiële of budgettaire omstandigheden gunstiger zijn dan momenteel wordt verwacht. De budgettaire consolidatiemaatregelen zouden op groeivriendelijke wijze een blijvende verbetering van het structurele overheidssaldo moeten waarborgen. Met name zouden bezuinigingen op de kapitaaluitgaven moeten worden vermeden.
- (5) De Raad stelt [15 oktober] 2015 vast als uiterste datum waarop het Verenigd Koninkrijk effectieve maatregelen zou moeten treffen en, overeenkomstig artikel 3, lid 4 bis, van Verordening (EG) nr. 1467/97 van de Raad, uitvoerig verslag zou moeten uitbrengen over de voorgenomen consolidatiestrategie om de doelstellingen te bereiken.

Daarnaast zouden de autoriteiten van het Verenigd Koninkrijk i) moeten voldoen aan de verplichting om overeenkomstig het stabiliteits- en groeipact een middellangetermijndoelstelling vast te stellen en ii) de geplande hervormingen met betrekking tot het verhogen van de wettelijke pensioenleeftijd moeten uitvoeren om bij te dragen aan de versterking van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn.

Ten slotte is het, om het welslagen van de budgettaire consolidatiestrategie te garanderen, eveneens belangrijk, overeenkomstig de in de context van het Europees semester tot het Verenigd Koninkrijk gerichte aanbevelingen van de Raad, en met name die welke verband

houden met het preventieve deel van de procedure bij macro-economische onevenwichtigheden, de budgettaire consolidatie met omvattende structurele hervormingen te ondersteunen.

Deze aanbeveling is gericht tot het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter